

Trabajo Fin de Grado

La financiación de la educación pública
universitaria en España: En busca de la eficiencia
y la equidad.

*Financing of public university education in Spain:
in search of efficiency and equity.*

Autor/es

Estefanía Pamplona Pérez

Director/es

María Jesús Macebón Torrubia

Facultad de economía y empresa
2018

La financiación de la educación pública universitaria en España: En busca de la eficiencia y la equidad.

Autora:

Estefanía Pamplona Pérez

Directora:

María Jesús Mancebón Torrubia

Grado en economía

RESUMEN.

Los requisitos de estabilidad presupuestaria y la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 14/2012 tuvieron grandes consecuencias en el sistema de financiación universitaria. En este contexto, las universidades públicas españolas, que dependen fuertemente de los fondos que reciben de sus gobiernos regionales, aumentaron sus precios públicos. Este aumento de las tasas, aunque justificado en términos de eficiencia, fue motivado por la mala situación de los presupuestos públicos y no fue acompañado de un aumento de las ayudas.

En este trabajo, veremos el peso que los diferentes fondos tienen en las universidades públicas y se propondrán mejoras que permitan una mayor independencia de las universidades del ciclo económico y, por tanto, hagan el sistema sostenible. Las propuestas responderán a criterios de eficiencia y equidad.

Por un lado, condicionar parte de la financiación pública al logro de unos objetivos aumentará la eficiencia de las universidades. Por otro lado, el aumento de las tasas universitarias las hará más independientes; pero deberá ir acompañado de un sistema de ayudas bien diseñado, que garantice la equidad en el acceso. La búsqueda de nuevas fuentes de ingresos privados parece clave para afrontar los retos de un sistema universitario moderno. Todo ello para lograr universidades donde prime la calidad y excelencia docente e investigadora.

ABSTRACT

The requirements for the budget stability and the entry into force of the *Real Decreto-Ley 14/2012* had great consequences in the university funding system. In this context, the Spanish public universities, which depends of the funds received from their regional governments, increased their tuition fees. This tuition fees increment, although justified in efficiency terms, was motivated due to the bad situation of the public budgets and it was not accompanied by an increase in aids.

In this project, we will see the importance of the different funds had in the public universities and we will propose improvements that allow a greater independence of the universities of the economic cycle in order to make a sustainable system. The proposals will respond to criteria of efficiency and equity.

On the one hand, conditioning part of the public financing to achieve some objectives will increase the efficiency of the universities. On the other hand, the increase in tuition fees will make them more independent; but it must be accompanied by a well-designed aids system in order to guarantee the equity in access. The search for new sources of private income seems key to face the challenges of a modern university system. All this to achieve universities where quality and research excellence prevail.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	Página 4
2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO	Página 5
2.1. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	Página 6
3. LA FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	Página 9
3.1. EFICIENCIA Y EQUIDAD COMO ELEMENTOS CENTRALES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	Página 10
3.2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN ESPAÑA	Página 12
3.3. LOS PRECIOS PÚBLICOS DE MATRÍCULA UNIVERSITARIA ...	Página 15
3.4. FINANCIACIÓN LIGADA A LA CALIDAD	Página 18
4. BREVE COMPARACIÓN INTERNACIONAL.....	Página 19
5. PROPUESTAS DE MEJORA.....	Página 21
5.1. MEJORAS EN LA EFICIENCIA	Página 21
5.2. MEJORAS EN LA EQUIDAD	Página 24
5.3. OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PRIVADA	Página 30
6. CONCLUSIONES.....	Página 32
BIBLIOGRAFÍA	Página 33

1. INTRODUCCIÓN

El auge del sistema universitario tuvo lugar en España en los años 70, década en la que el número de alumnos matriculados se vio duplicado. El número de usuarios es, hoy día, cinco veces mayor que entonces. Este incremento de la demanda no se ha visto exento de las dificultades asociadas a su financiación y el debate de quién debía costear este nivel de educación superior no obligatoria siempre ha estado presente.

Las actuales restricciones presupuestarias de las diferentes CCAA hacen que sea necesario replantearse un sistema que basa el grueso de sus ingresos en el sector público, con el fin de hacerlo sostenible y más independiente.

Si bien es cierto que la sociedad se beneficia a través del crecimiento económico de unos niveles educativos superiores en su población, no es menos cierto que los individuos con educación universitaria obtienen unos mayores ingresos. De modo que, aunque la financiación pública debe seguir siendo el eje fundamental de los presupuestos de las universidades, el peso de esta debería basarse en criterios de equidad y eficiencia y no tanto en aspectos históricos.

En este contexto, resulta de vital importancia hacer un uso más eficiente de los recursos, dotar a las universidades de más independencia, garantizar la equidad en el acceso, así como buscar nuevas fuentes de ingresos privadas que permitan mantener un sistema universitario de calidad, capaz de posicionarse en los rankings internacionales.

Sobre estos aspectos versa este trabajo, su objetivo es identificar las actuales deficiencias del sistema de financiación de las universidades públicas españolas y proponer soluciones que se ajusten tanto a la teoría económica, como al contexto internacional.

La investigación se organiza de la siguiente manera: En primer lugar, se va a contextualizar el sistema universitario español. A continuación, veremos si la teoría económica justifica la actual provisión pública del sistema y se señalarán los diferentes fondos de los que se nutre el sistema. Posteriormente, se hace una breve comparación internacional que nos permite tener en cuenta modelos alternativos. Para finalizar, se plantean diferentes propuestas de mejora, necesarias para que el actual sistema sea sostenible, eficiente y garantice la equidad en el acceso.

2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.

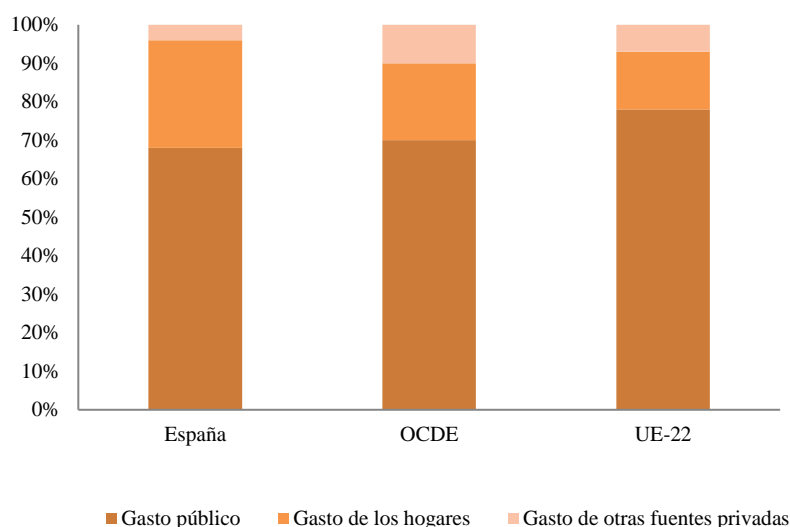
El sistema universitario español cuenta con 84 universidades, de las cuales 50 son públicas. Del total de 1.529.730 de matriculados en el curso 2014-2015 (este dato corresponde a una tasa neta de escolarización universitaria de la población entre 18-24 años del 31,1%), 1.260.526 son matrículas de grado y el 87,3% de los graduados cursa sus estudios en universidades públicas (MECD, 2016). Estos datos muestran el gran peso que tienen las universidades públicas en España. El gasto público en educación universitaria de todas las Administraciones Públicas en el año 2014 fue de 8.889.701,5 miles de € (MECD, 2017). A este gasto público habría que añadir el gasto privado que soportan, principalmente, los estudiantes y sus familias.

Atendiendo a distintos indicadores observamos como España en el año 2014 se sitúa siempre por debajo de la media de los países del entorno (OCDE 2017). Así:

- El gasto público en educación dentro del gasto público total supone un 8,2% en España, mientras que de media en la OCDE representa un 11,3% y la media de la UE-22 es del 9,9%.
- Dentro del gasto público en educación, el gasto público en la educación universitaria en España representa un 25,6% de este, mientras que de media en la OCDE se dedica un 28%.
- Si atendemos al porcentaje de gasto que supone la educación universitaria en el total del gasto público, España también se sitúa por debajo de la media, apenas supone un 2,1% del gasto público total. Mientras que la media de la OCDE es un 3,2%.
- El gasto público en educación en relación con el PIB en España es del 3,7%, un punto por debajo de la media de la UE-22 y OCDE con un 4,7%.
- El gasto total (público y privado) en educación superior supone un 1,3 % del PIB. Como se observa en el gráfico 2.1., el 68% del total proviene de fondos públicos, mientras que el restante 32% proviene de fondos privados. Mientras que el gasto total en la OCDE supuso un 1,6% PIB. Además, se observa que los fondos públicos tienen más peso que en España.
- También el gasto anual por estudiante de las instituciones educativas en el nivel terciario (excluyendo las actividades de I+D) es en España inferior al que realizan los países de nuestro entorno. En dólares estadounidenses y PPA, en España este

gasto asciende a 9.144, mientras que la media de los países de la OCDE es de 11.056 y en UE-22 de 17.781.

Gráfico 2.1. Proporciones de gasto público y privado en la educación terciaria (2014).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2017).

Aunque entre los años 2000 y 2010 el gasto público en materia de educación superior fue cobrando mayor peso, llegándose a situar en el 80% en 2008, esta tendencia se vio paralizada por el contexto de crisis que hizo replantearse el sistema de financiación de la universidad para garantizar su sostenibilidad. A este hecho, hay que sumarle la subida de las tasas universitarias del curso 2012-2013, que ha desembocado en un incremento del peso de los fondos privados de los hogares en el total.

Para terminar de contextualizar el sistema de financiación universitario analizaremos brevemente el proceso de descentralización que ha sufrido en España la educación, siendo hoy día una competencia exclusiva de las CCAA.

2.1. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Según Rosen (2007) la provisión pública de la educación pretende mejorar la distribución de la renta, intervenir en la función estabilización al tratarse de un factor de capital humano y corregir la asignación de los recursos. Siguiendo el trabajo de este autor, las funciones de estabilización y redistribución de la renta que desempeña la educación deberían estar centralizadas. En este sentido parece lógico que el sistema de becas y ayudas esté mayoritariamente centralizado, como en el caso de España, y que sea también el Estado central quien fije unas bases comunes para todo el territorio en

áreas de vital importancia. En cuanto a la participación de la educación en el proceso de asignación de recursos educativos, la literatura considera que debería estar repartida entre el nivel central y los niveles regionales: el nivel central deberá ser garante de que se cumplan unos niveles mínimos en todo el territorio, mientras que serán las regiones las que mejor se puedan adaptar a las preferencias de sus ciudadanos. De modo que, parece justificado a nivel teórico el traspaso de competencias en materia de educación universitaria que tuvo lugar en España en los periodos 1985-1987 y 1995-1996. En la tabla 2.1. se recogen, en orden cronológico, las fechas en las que se produjeron dichos traspasos a las CCAA.

Tabla 2.1. Traspaso de competencias de la educación universitaria a las CCAA.

Año	CCAA	Fecha	Año	CCAA	Fecha
1985	Cataluña	6 de febrero	1995	La Rioja	26 de enero
	País Vasco	25 de mayo		Extremadura	21 de abril
	Valencia	20 de noviembre		Asturias	30 de mayo
1986	Andalucía	13 de junio		Castilla y León	2 de junio
	Canarias	12 de diciembre		Madrid	9 de junio
1987	Navarra (*)	21 de abril		Murcia	9 de junio
	Galicia	18 de diciembre	1996	Aragón	26 de enero
				Castilla-La Mancha	23 de febrero
				Cantabria	7 de junio
				Islas Baleares	18 de octubre

**Ley Foral de creación de la universidad pública Navarra (no existe RD.)*

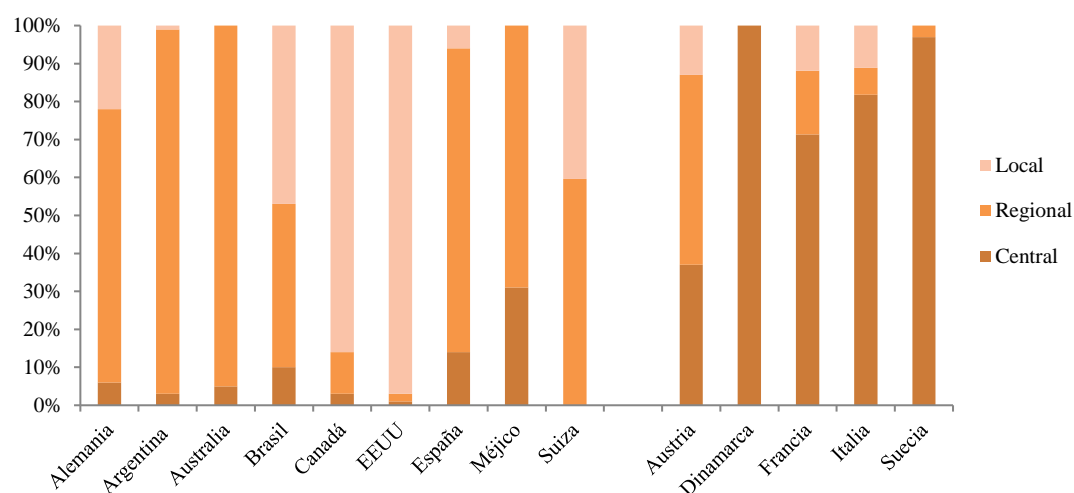
Fuente: Elaboración propia a partir de los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios de educación universitaria de las Administración a las CCAA.

Las competencias concretas que fueron transferidas en las fechas señaladas pueden consultarse en los Estatutos de cada CCAA.

En consecuencia, en España son las Comunidades Autónomas las encargadas de la producción y la financiación de las universidades públicas desde 1996, momento en el que culminó la transferencia de estas competencias en todas ellas. Ello explica, como veremos más adelante, las diferencias considerables entre los modelos de financiación de las distintas CCAA. Son las CCAA las que mediante transferencias públicas financian directamente a las universidades. La política de las CCAA incluye la fijación de tasas de las universidades sitas en su territorio, si bien es el Estado el que fija unos límites para todas ellas como veremos más adelante.

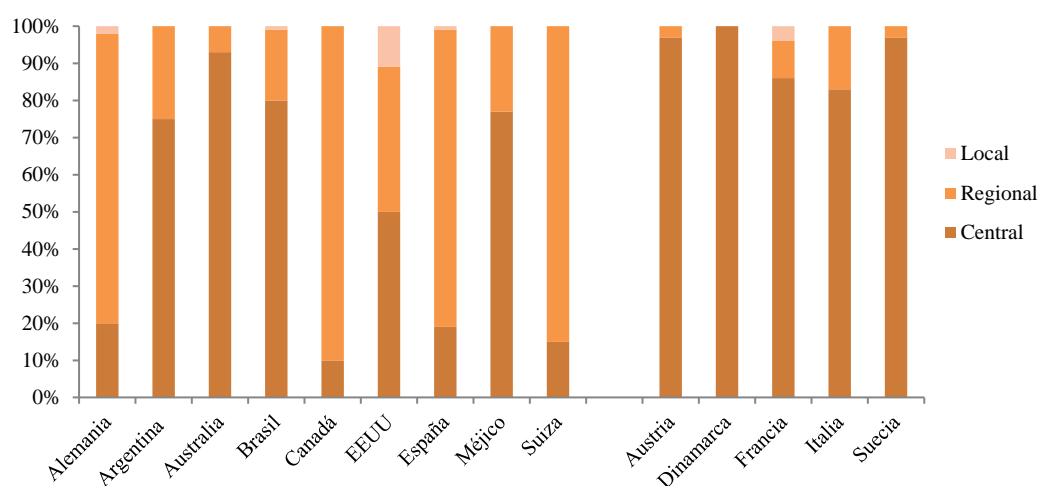
La descentralización de las competencias educativas no es característica única de nuestro país. En el gráfico 2.2. se observa como se distribuye el gasto público en educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria entre los distintos niveles de gobierno de los países descentralizados y, veremos también, como alguno de los países de nuestro entorno (no descentralizados) no siguen esta distribución. En el gráfico 2.3. veremos esta misma distribución para el nivel de estudios que nos ocupa, el universitario.

Gráfico 2.2. Proporción de fuentes de financiación públicas por nivel de gobierno en la educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria después de transferencias entre niveles de gobierno (2014).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2017).

Gráfico 2.3. Proporción de fuentes de financiación públicas por nivel de gobierno en la educación terciaria después de transferencias entre niveles de gobierno (2014).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2017).

En un primer paso, podemos dividir a los países en dos grandes grupos: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, EEUU, México, Suiza y España son países descentralizados. Mientras que Austria, Dinamarca, Francia, Italia y Suecia son países centralizados.

En los países centralizados, como es lógico, el grueso de la financiación siempre viene del gobierno central. Aunque en los niveles de educación no universitaria, vemos como en Austria el nivel regional tiene un gran peso en la financiación.

Dentro de los países descentralizados observamos grandes diferencias entre los niveles de educación. En general, podemos decir que en los niveles de educación no universitaria la descentralización es casi total en favor tanto del nivel regional, como del local.

Si nos centramos en el nivel universitario, la descentralización no es tan obvia. En España, Alemania, Canadá y Suiza, los fondos públicos provienen en su mayoría del nivel regional. En EEUU el 50% de los fondos públicos los proporciona el nivel central. Por último, en el resto de países descentralizados, en torno a un 70% de los fondos corren a cargo del nivel central.

De modo que tras observar del gráfico 2.2. podemos decir que, dentro de los países descentralizados, donde se incluye España, en la educación no universitaria el encargado del gasto es el nivel regional.

En el gráfico 2.3. vemos como es el nivel central el que generalmente financia la educación universitaria en la mayoría de los países. España, así como Alemania, Canadá y Suiza, no siguen, sin embargo, este modelo.

3. LA FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Una vez contextualizada la situación de la educación en España, en este epígrafe centraremos la atención en la financiación de sus universidades públicas. Y es que, la expansión de la demanda, los costes crecientes y los limitados recursos económicos hacen que el sistema de financiación de la educación universitaria esté sometido a debate de manera recurrente.

En primer lugar, haremos referencia a los argumentos teóricos a favor y en contra de la financiación pública. A continuación, centraremos la atención en el modelo que se sigue en España.

3.1. EFICIENCIA Y EQUIDAD COMO ELEMENTOS CENTRALES EN EL DEBATE SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, la financiación de la educación superior por parte del sector público se suele justificar sobre la base de los efectos externos que genera. Desde el punto de vista de la equidad, la financiación pública para todos los alumnos es regresiva como señalan Levin y Moreno (1983). Estos profesores justifican la financiación privada, pero a cambio de que se financie a los alumnos que no puedan asumir los costes mediante becas.

Sabemos que, por sus características de rivalidad y exclusión, la educación es un bien primariamente privado. Pero el mercado no es capaz de proveer de modo eficiente este bien debido, principalmente, a las externalidades que genera.

Según Musgrave (1959) el sector público debería intervenir en la economía cuando existan ineficiencias del mercado y para realizar las funciones de estabilización de la coyuntura y de redistribución de la renta. Por tanto, bajo este enfoque, si la provisión que el mercado hace de la educación no es eficiente, estaría justificada la financiación por parte del sector público.

Para obtener ganancias en la eficiencia es necesario tener en cuenta todos los costes y beneficios que la educación superior tiene en los individuos y en la sociedad. Recogemos en la tabla 2.1. cuales son algunos de estos costes y beneficios, públicos y privados que señalan Albert Verdú. y Roig Cotanda (2011).

Tabla 3.1.: Beneficios y costes públicos y privados.

	PRIVADOS	PÚBLICOS
BENEFICIOS	Mayor estabilidad del empleo	Ahorro prestaciones sociales
	Mayores salarios	Mayor recaudación impuestos
	Beneficios intergeneracionales	Compromiso civil y político
	Aumenta la productividad	Aumenta la productividad
COSTES	De oportunidad	Menor recaudación impuestos
	Tasas universitarias	Gastos directo educación
	Gastos transporte, material, etc.	Becas y ayudas

Fuente: Elaboración propia a partir de Albert Verdú, C. y Roig Cotanda, J.M. (2011).

Los mismos autores señalan el importante coste que supone la sobrecualificación. Sobre todo, porque los beneficios que pudiese generar la educación para sociedad no van a ser aprovechados, y más aún, es posible que sean exportados a otros países que no han tenido que asumir el coste de su educación.

Atendiendo al cuadro anterior, si creemos que los beneficios de la educación universitaria son percibidos por toda la sociedad, estaría justificado que parte de la financiación de la misma sea pública. En todo caso, la determinación del porcentaje óptimo de financiación pública y privada debería tomar en consideración el reparto de beneficios entre graduados y sociedad, y son muchos los trabajos donde se argumenta que los principales beneficios de este nivel educativo afluyen a los egresados, lo que conduciría a justificar que una proporción importante de los costes deberían ser asumidos de manera privada.

Llegados a este punto, deberíamos preguntarnos si, en caso de que una gran parte de los costes fueran asumidos por los estudiantes, todos los individuos podrían acceder a la educación universitaria del mismo modo. Como señala la Economía del Bienestar, si por razones económicas esto no ocurre, la intervención del sector público estaría nuevamente justificada desde el punto de vista de la equidad social (equidad ex ante o equidad en el acceso). Además, el coste de oportunidad es un factor muy importante a tener en cuenta, sobre todo en los individuos de rentas más bajas, ya que el mayor coste de estudiar reside en los ingresos que no perciben debido a su elección de no trabajar (OECD, 2017). Estos costes de oportunidad existirían aunque la educación universitaria fuese completamente gratuita, por lo que se deberían tener muy en cuenta a la hora de configurar el sistema de financiación.

Una buena prueba de la relevancia de estos costes de oportunidad la encontramos en reducida la movilidad intergeneracional que se produce en nuestro país. Los alumnos universitarios con padres con estudios superiores (y, por tanto, mayores ingresos) son los que siguen teniendo más posibilidades de tener una titulación (MECD 2017).

Una vez demostrada la necesidad de la intervención del sector público, vamos a ver cómo se financia el sistema en España y las dificultades a las que se enfrenta un sistema universitario de masas, al que hay que añadirle las importantes restricciones presupuestarias de los últimos años.

3.2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN ESPAÑA

Las fuertes restricciones presupuestarias a las que están sometidas las Administraciones son determinantes del actual sistema de financiación. De modo que el reto principal en la relación a esta polémica cuestión reside en desarrollar las herramientas necesarias que permitan no comprometer la sostenibilidad del sistema universitario, manteniendo la calidad de la docencia y de la investigación. Ante la reducción de los presupuestos solo cabe buscar nuevas fuentes de ingresos y, por supuesto, hacer a las universidades entes más eficientes y más autónomos.

En España, casi tres cuartos de los recursos de las universidades son públicos. Esta partida, por su gran importancia para el buen funcionamiento de las universidades, debería establecerse en un contexto plurianual y no estar ligada a los momentos de crisis. Según Martínez y Pérez Esparrells (2013), el sistema de financiación universitaria debería respetar los siguientes principios:

- Suficiencia de ingresos.
- Estabilidad y flexibilidad plurianual.
- Eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos.
- Búsqueda de calidad y excelencia en la prestación del servicio.

Durante los primeros años de descentralización se mantuvo el modelo incrementalista, con poca transparencia y escasa rendición de cuentas, que venía aplicando el nivel central. Pero poco después, los programas de financiación tuvieron que ir modificándose para lograr el objetivo de un sistema más eficiente, que se adaptase a las preferencias de los residentes en las diferentes CCAA.

Como explican De la Torre, Pérez Esparrells y Gómez Sancho (2018) las universidades públicas tienen varias fuentes de ingresos que describiremos a continuación:

Dentro de los ingresos públicos encontramos:

- Las transferencias de los gobiernos regionales. Estas transferencias se dividen a su vez en dos grandes bloques: las transferencias corrientes y las de capital.
- La financiación ligada a la calidad y los contratos-programa de los gobiernos regionales.
- Las becas y ayudas del Ministerio de Educación.
- La financiación destinada, principalmente, a proyectos de investigación que otorgan diferentes organismos públicos de todos los niveles.

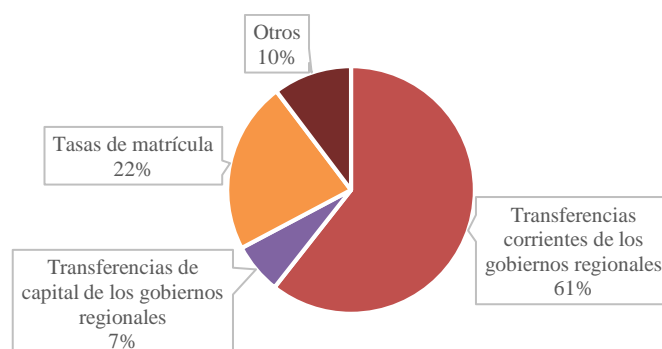
Por parte de la financiación privada encontramos:

- Las tasas de matrícula pagadas por los estudiantes y sus familias
- La financiación asociada a proyectos de investigación con el sector privado o las donaciones filantrópicas.

Por otra parte, no se debe olvidar que las universidades generan ingresos propios, derivados de su oferta de títulos propios, diplomas de especialización, etc.

Cómo se muestra en el gráfico 3.2.1. el grueso de la financiación lo conforman, por un lado, las transferencias corrientes de los gobiernos regionales y, por otro lado, pero en menos medida, las tasas universitarias.

Gráfico 3.2.1. Fuentes de ingresos de las universidades públicas españolas (2015).



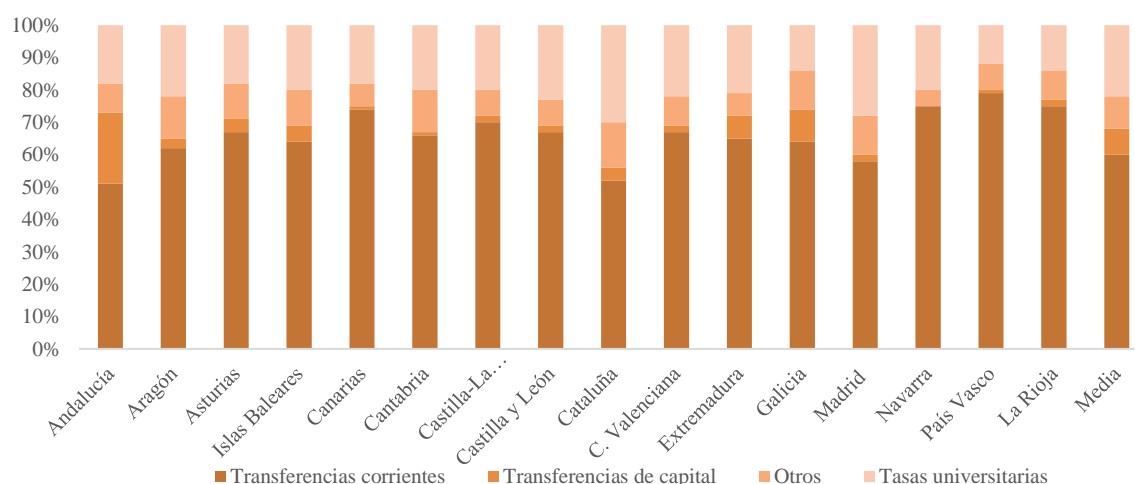
Fuente: Elaboración propia a partir de la Torre, Pérez Esparrells y Gómez Sancho (2018).

Centrándonos ahora en los fondos públicos regionales, podemos distinguir dos bloques de financiación bien diferenciados: la financiación básica y la financiación ligada a la calidad. En primer lugar, para intentar asegurar la suficiencia del modelo se calcula el coste del sistema por estudiante equivalente, que constituye la llamada financiación

básica (formada por las transferencias corrientes y de capital de los gobiernos regionales). El concepto de estudiante equivalente permite homogeneizar situaciones dispares. El estándar utilizado son los ECTS en los que debería matricularse un alumno, por norma general 60. En segundo lugar, una vez asegurada la suficiencia, los gobiernos regionales ofrecen una financiación extra a las universidades ligada a objetivos de calidad (que veremos más adelante, en el apartado 3.4). Este método, en el actual sistema descentralizado, permite a las CCAA incentivar la consecución de los diferentes objetivos que crean más interesantes para su región. También son utilizados para fomentar la investigación, las inversiones en infraestructuras, la atracción de talento. (Escardíbul Ferrá y Pérez Esparrells, 2013).

Como hemos visto repetidas veces, el grueso de la financiación de la educación superior proviene de fondos públicos. Pero, el peso que representen unos fondos u otros varía entre las distintas CCAA como muestra el gráfico 3.2.2. Las CCAA que más han aumentado sus precios públicos, situándolos en el límite superior que establece el RDL 14/2012 (véase apartado 3.3), tendrán una menor dependencia de la financiación de origen público, como es el caso de Cataluña y la Comunidad de Madrid. Este hecho también es causado por el gran número de estudiantes, tanto nacionales como extranjeros, que atraen las universidades de dichas regiones. Por el contrario, el País Vasco, La Rioja y Galicia tienen una mayor proporción de ingresos de origen público. Estas diferencias responden a las distintas preferencias de los gobiernos regionales en materia de universidad pública y al tamaño y estructura de las universidades sitas en estos territorios.

Gráfico 3.2.2. Fuentes de ingresos de las universidades públicas españolas por CCAA (2015).



Fuente: de la Torre, Pérez Esparrells y Gómez Sancho (2018).

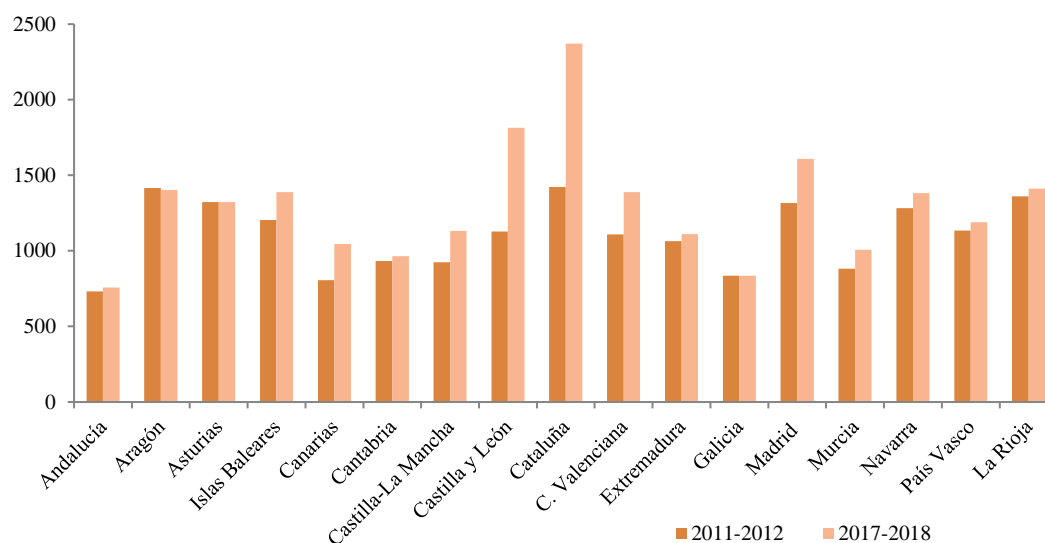
En el trabajo de De la Torre, Pérez Esparrells y Gómez Sancho (2018), se muestra como existen importantes diferencias también entre las universidades de la misma Comunidad Autónoma a la vez que, por contra, se observan similitudes entre universidades de comunidades distintas. Las mayores diferencias dentro de la misma región se dan en los sistemas universitarios más grandes, como puede ser el de la Comunidad de Madrid. Por un lado, la Universidad Autónoma, la Complutense y la Politécnica se caracterizan por tener una dependencia moderada de los fondos públicos regionales y unos fondos públicos regionales por estudiante y profesor estándar; mientras que la Universidad Rey Juan Carlos se caracteriza por tener una gran dependencia de las tasas universitarias y unos fondos públicos regionales por estudiante y profesor bajos. Por otro lado, universidades de diferentes CCAA tienen estructuras muy similares, como la Universidad del País Vasco y la de La Rioja. Ambas se caracterizan por tener una gran dependencia de los fondos públicos regionales y unos fondos públicos regionales por estudiante y profesor altos. Las Islas Canarias son la única Comunidad Autónoma que tiene una estructura similar en sus dos universidades. Estas se caracterizan por tener una gran dependencia de los fondos públicos regionales y unos fondos públicos regionales por estudiante y profesor altos.

3.3. LOS PRECIOS PÚBLICOS DE MATRÍCULA UNIVERSITARIA.

Para establecer un sistema de precios justo, en primer lugar, se debería conocer cuál es el coste real de la prestación del servicio. Cómo contribuya el estudiante y su familia a la financiación de ese coste dependerá de factores sobre todo históricos e ideológicos. Por un lado, en los países nórdicos la contribución es cero y, por otro lado, en los países anglosajones la contribución es elevada.

Históricamente en España se han establecido unas tasas universitarias bajas. De todas formas, el panorama es muy heterogéneo entre las CCAA y, además, se ha visto afectado por la entrada en vigor del RDL 14/2012. Los cambios adoptados en esta norma han incrementado, en general, los costes de matrícula, como muestra el gráfico 3.3.1. En este gráfico se concretan los precios de primera matrícula antes de la entrada en vigor de la norma y los del último curso 2017-2018 para los estudios de Grado, de experimentalidad 1, de las diferentes CCAA.

Gráfico 3.3.1. Precios de primera matrícula de grados universitarios, de experimentalidad 1, de las universidades públicas por Comunidad Autónoma (2011/2012-2017/2018).



Fuente; Elaboración propia a partir de datos del MECD (2011 y 2017).

Como hemos comentado anteriormente, el incremento de los precios de matrícula ha sido generalizado, salvo en los casos de Andalucía, Aragón, Asturias y Galicia (en los que los precios no han sufrido grandes cambios), tratando de ajustarse a los costes reales del servicio. Llama la atención el gran incremento de las tasas de Castilla y León y, sobre todo, el de Cataluña en el curso 2017-2018. Este incremento va en consonancia con el gráfico 3.2.2, donde vimos como ya en el año 2015 Cataluña era la Comunidad Autónoma con menor dependencia de los fondos públicos. Resultado de los distintos incrementos, los precios públicos entre las diferentes CCAA son muy dispares.

El RDL 14/2012 pretende mejorar la eficiencia del sistema de precios públicos, estableciéndolos por primera vez en función del coste real de prestación del servicio. La Conferencia General de Política Universitaria establecerá unos límites dentro de los cuales las diferentes CCAA podrán establecer sus propios precios públicos. Según se señala en el RDL 14/2012:

2. Se modifica el párrafo primero del apartado b) del artículo 81.3, que queda redactado en los siguientes términos:

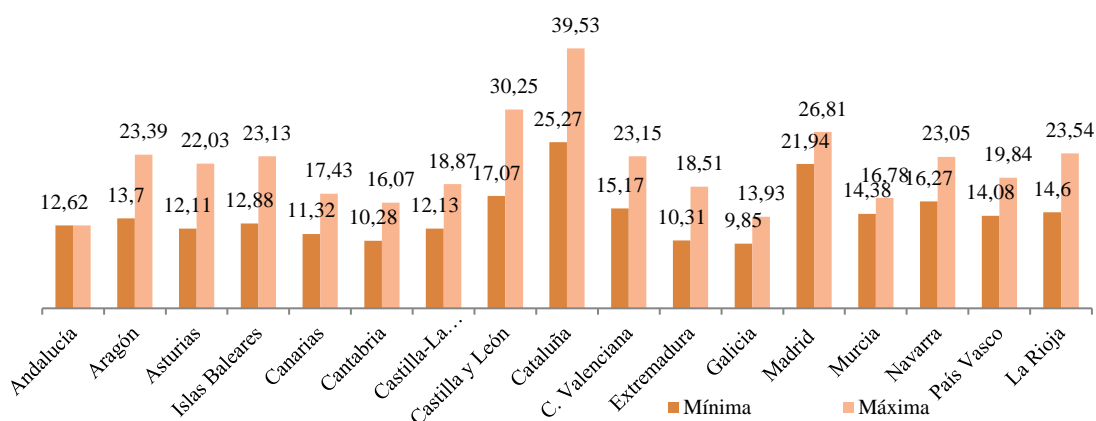
«b) Los ingresos por los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional,

los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio, en los siguientes términos:

1.º Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

Los precios públicos también variarán en función de los grados de experimentalidad que las CCAA establezcan. En el gráfico 3.3.2. se muestran las diferencias entre los precios por crédito matriculado por primera vez en las titulaciones de Grado, de máxima y mínima experimentalidad. Andalucía, única Comunidad Autónoma que cuenta con un único precio para todos sus Grados, fija en 12,62€ el precio público del crédito matriculado por primera vez. En el resto de CCAA se observan diferencias importantes en este aspecto. Para el curso 2017-2018, Cataluña cuenta con los precios públicos más altos, situándose el crédito de experimentalidad mínima en 25,27€, mientras que el crédito de experimentalidad máxima llega a los 39,53€. De modo que, los mismos estudios de experimentalidad máxima pueden costar hasta 3,13 veces más dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que nos encontremos. Estos precios son iguales para todas las universidades dentro de la misma Comunidad Autónoma, ya que las universidades no tienen atribuida esta capacidad para diferenciarse en sus precios.

Gráfico 3.3.2. Precios del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de Grado en máxima y mínima experimentalidad (2017-2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECD (2017).

Cómo señalan Martínez y Pérez Esparrells (2013), la subida tan heterogénea de las tasas universitarias ha dado lugar a un modelo asimétrico y regresivo. Como posible solución apuntan a una reestructuración de los precios públicos de los grados, vinculando los mismos a la renta de los estudiantes. También apuntan que las universidades deberían tener una mayor independencia a la hora de establecer los precios públicos dentro de unos límites que podrían ser marcados por la Comunidad Autónoma y el gobierno central. Los precios de matrícula podrían establecerse, señalan los autores, en función no solo del coste, sino de otros criterios como la calidad o la importancia del programa en la región.

3.4. FINANCIACIÓN LIGADA A LA CALIDAD

Una vez más las restricciones presupuestarias de las CCAA junto con unas exigencias cada vez mayores de sus sistemas universitarios hacen buscar fórmulas de financiación más eficientes. Uno de los aspectos que más preocupa a los expertos es mantener un nivel de calidad alto en las universidades públicas. Este aspecto toma más importancia si cabe en un contexto en el que el grueso de la financiación es de origen público y, por tanto, es pagado entre todos los contribuyentes, los cuales exigen un uso responsable de los recursos y una mayor transparencia institucional.

Con el fin de lograr una gestión más eficaz y fomentar la competitividad entre las universidades, las CCAA han ligado parte de su financiación a objetivos concretos, premiando la calidad y la excelencia. Algunas CCAA dentro de su propio modelo de financiación incluyen el cumplimiento de unos objetivos específicos y otras han establecido los denominados contratos-programa entre las universidades y sus gobiernos regionales. Los contratos-programa suelen vincular la financiación a variables como la calidad de la docencia, la investigación y a un mayor control financiero, y premiar de esta forma el logro de unos buenos resultados.

Aunque existen diferencias entre las CCAA, en general, la financiación de las universidades ligada a cumplir objetivos de calidad supone entre un 10 y un 15% del total que reciben (Pérez Esparrells, 2004).

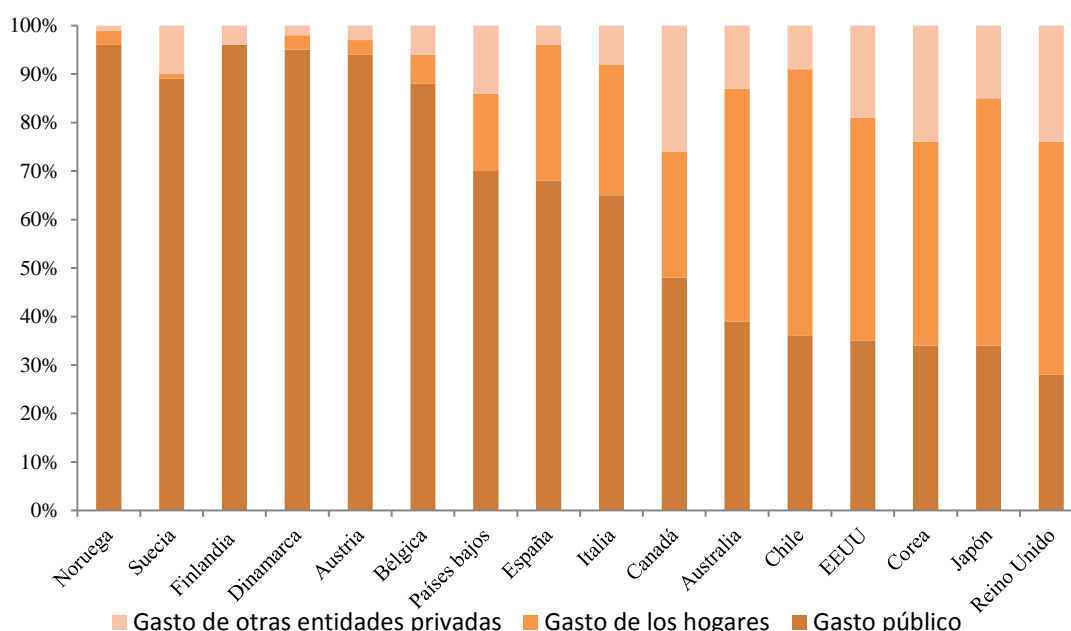
Este modelo debe seguir desarrollándose si se pretende buscar la excelencia y crear competencia entre las universidades españolas. También cumple con las exigencias de una mayor transparencia y establece un marco de financiación más estable, con medidas

a medio plazo. Todo ello contribuirá positivamente en el proceso de modernización del sistema universitario español.

4. BREVE COMPARACIÓN INTERNACIONAL.

En el panorama internacional se encuentran diferentes formas de cómo repartir el coste de la educación universitaria entre el sector público y el privado, como muestra el gráfico 4.1. Por un lado, están los países que prefieren mantener unas tasas bajas para todos los estudiantes, mientras que en el otro extremo encontramos países con altas tasas universitarias. En general, los países con mayores tasas universitarias desarrollan sistemas de ayudas.

Gráfico 4.1. Proporciones del gasto público y privado en educación terciaria (2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2017).

En base a la proporción del gasto público y privado y, de los sistemas de ayuda, podríamos agrupar los países en cuatro bloques:

1. Tasas de matrículas nulas y algunos estudiantes también reciben ayudas.
2. Tasas de matrículas bajas, pero también una proporción de estudiantes becados bajo.
3. Tasas altas de matrícula, pero gran proporción de estudiantes reciben préstamos o becas.
4. Tasas altas de matrícula y sistemas de ayudas poco desarrollados.

Cuadro 4.1. Países agrupados según las características de su modelo de financiación.

1	2	3	4
Finlandia	España	Australia	Chile
Noruega	Bélgica	Canadá	Corea
Dinamarca	Italia	EEEU	Japón
Suecia	Suiza	Inglaterra	
	Austria	Países Bajos	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2017).

En un extremo encontramos a los países nórdicos, dónde no existen las tasas universitarias. Cómo es lógico, este sistema requiere de una presión fiscal considerable, bastante superior al español, por lo que, parece poco probable que sea un modelo asequible para España.

En el otro extremo encontramos a los países con altas tasas universitarias. Nos centraremos en los modelos con un sistema de ayudas más desarrollado (grupo 3). Según datos de la OCDE (2017), en torno a un 80% de los estudiantes recibe ayudas, ya sea en forma de préstamos, subvenciones o becas públicas. Es difícil en este punto discernir entre el porcentaje de gasto público y privado, ya que no se incluyen en los gastos privados la devolución de los préstamos tan habituales en este modelo.

Escardíbul Ferrá y Pérez Esparrells defienden la inclusión de estos préstamos-renta en el modelo universitario español, con el fin principalmente de aumentar la eficiencia del sistema y de limitar la dependencia a los fondos públicos, así como en mejorar la equidad en el acceso. Se trata de préstamos con unas características especiales:

- La tasa de reembolso se establece en función su renta futura. Cada año hay que devolver un % de los ingresos.
- Se empieza a devolver cuando el estudiante alcanza una determinada renta.
- El periodo de devolución se puede establecer en un número limitado de años o bien cuando se alcance un límite monetario.

Ahora bien, como ya explicaron en su día Levin y Moreno (1983), endeudarse no supone el mismo esfuerzo para todos, por lo que, estos préstamos no eliminan los problemas de equidad social. Los costes de oportunidad de estudiar frente a trabajar, para las familias de rentas bajas serían además especialmente significativos. Por otra parte, se vería comprometida su renta futura neta, por lo que podría no ser rentable para estos estudiantes realizar estudios superiores. Por todo ello, este sistema podría perpetuar las desigualdades y eliminar la función redistributiva que desempeña la

educación superior. Todo ello suponiendo que se elevaran las tasas hasta el coste real del servicio y se utilizasen los préstamos-renta como único medio de financiación.

La experiencia en España con los préstamos-renta universidad fue bastante breve. Se ofertaron durante los cursos 2007-2011 únicamente para los estudios de máster. En su origen las condiciones parecían favorables: la devolución de estos préstamos no se hacía efectiva hasta que, una vez finalizado el máster, se alcanzaba una renta superior a 22.000€, el préstamo solo se tenía que devolver si se mantenía ese nivel de renta y, además, a los 15 años la deuda prescribía. Pero la realidad es que los préstamos se fueron endureciendo y acabaron por convertirse en préstamos al uso. Desde mi punto de vista, esta experiencia no arroja mucha esperanza a esta alternativa como única vía de financiación.

5. PROPUESTAS DE MEJORA

Por un lado, hemos visto a lo largo de este trabajo los retos que presenta la financiación del sistema universitario y, por otro lado, diferentes tendencias que siguen los modelos de financiación en los países de nuestro entorno, en los que podríamos basarnos para mejorar el nuestro. Hemos terminado concluyendo que, no parece muy probable poder eliminar las tasas universitarias como en los países nórdicos. También hemos visto como el resultado de basar la financiación únicamente en préstamos-renta no parece el más deseable desde el punto de vista de la equidad. Llegados a este punto en el que parece que las bases de la financiación actual son las adecuadas, debemos centrarnos en mejorar los aspectos más comprometidos del modelo: la eficiencia y la equidad.

5.1. MEJORAS EN LA EFICIENCIA.

Como hemos señalado anteriormente, la educación universitaria genera externalidades que deben ser tenidas en cuenta a la hora de establecer un sistema de financiación adecuado. No es menos cierto que con el actual sistema actual de precios públicos estas externalidades están sobrevaloradas, ya que los más beneficiados de su educación son los propios estudiantes (Hermannsson et al., 2017). Especialmente en algunas titulaciones, sus tasas de empleo, así como sus salarios, experimentan incrementos considerables como veremos a continuación.

Según datos de la OCDE (2017), las tasas de empleo de la población entre 25-64 años son mayores conforme vamos aumentando el nivel de estudios. En media la tasa de empleo en España se sitúa en el 67%, mientras que la media en los países de la OCDE y UE-22 está en 75% y 74% respectivamente. En cambio, para la población con estudios inferiores a la educación secundaria superior esta tasa se sitúa, en España, en el 54% y en el 69% en la secundaria superior o postsecundaria no terciaria. Estas mismas tasas son del 57% y 75% en la media de la OCDE y del 54% y 74% en la media de UE-22, respectivamente. En el nivel de educación terciaria, también las tasas en España están por debajo de la media de los países de la OCDE y UE-22, 80 y 84% respectivamente. Además, en este nivel educativo las tasas también varían en función del campo de estudio. En general, son más altas para los graduados de ciencias, tecnologías e ingenierías y más bajas, para los graduados en artes, humanidades, ciencias sociales, periodismo e información.

En las tasas de empleo de la población de entre 25-34 años vemos como las diferencias se estrechan entre los niveles educativos. Un 60% de la población de adultos jóvenes con estudios inferiores a la secundaria superior está empleada. Mientras que para las personas con educación terciaria la tasa de empleo es de un 76%. Para los países de la OCDE y UE-22, no existen grandes diferencias con el grupo de población de 25-64 años. Si nos fijamos ahora en las tasas de desempleo para este grupo de población de adultos jóvenes, los resultados son más divergentes. En España, la tasa de desempleo de esta población con estudios inferiores a la educación secundaria superior alcanza el 30,5% y en el nivel terciario, el 16%. Para la media de los países de la OCDE y UE-22 estas tasas son muchos menores. La tasa de desempleo de la población de adultos jóvenes con estudios inferiores a la educación secundaria superior se sitúa en niveles semejantes a los de educación terciaria en España. Por último, la tasa de desempleo para los niveles de educación terciaria en estos países apenas alcanza un 6,6% en la OCDE y un 7,4% en UE-22.

Estos datos revelan, por un lado, que España sigue la tendencia de los países de su entorno en cuanto a tasas de empleo, aunque se sitúa un poco por debajo. Por lo que, vemos como en todos los países la inversión en educación superior reporta grandes beneficios a la hora de encontrar empleo. Por otro lado, la población adulta joven, se ve fuertemente afectada por las tasas de desempleo de España y, por ello, los datos son tan

diferentes a los que muestran los países del entorno. De todas formas, el porcentaje de desempleados cae a la mitad si los adultos jóvenes tienen estudios terciarios.

Si atendemos a los ingresos que reporta, los adultos de 25-64 años con estudios terciarios ganan de media, en los países de la OCDE, un 56% más que aquellos que solo han finalizado la educación secundaria superior. Del mismo modo, quienes tienen un nivel de educación inferior a la secundaria superior ganan como media un 22% menos (OCDE 2017). Ello demuestra, nuevamente, los beneficios privados que reporta un nivel de educación superior.

En definitiva, desde la óptica de la eficiencia los estudiantes deberían contribuir más de lo que lo hacen a la financiación de su educación universitaria. De este modo conseguiríamos también aumentar los recursos del sistema y, además, ganar cierta independencia de los recursos públicos tan ligados al ciclo económico. En todo caso, como ya hemos comentado, y como desarrollaremos en el siguiente apartado, esta reforma debería ir acompañada necesariamente de un sistema de ayudas que no deje fuera del sistema a las rentas más bajas (ver sección 5.2).

Por otro lado, ya hemos comentado como un mayor desarrollo de los ya existentes contratos-programa entre las universidades y los gobiernos regionales encargados de su financiación, podría aumentar la competitividad de estas y acercarnos a la solución deseable. Si bien es cierto que todavía se podría ir un paso más allá, como proponen Martínez y Pérez Esparrells (2013). Se podría implantar un sistema parecido entre las universidades más importantes/competitivas y el gobierno central. De esta forma, se premiarían sus buenos resultados y permitiría a estas universidades posicionarse mejor en los rankings internacionales.

Los autores también apuntan que un sistema más eficiente necesita unas universidades más independientes, sobre todo en su sistema de financiación. El aumento de tasas propuesto al principio de este epígrafe aumentaría dicha independencia. Pero se podría ir un paso más allá, dejando que sean las propias universidades las que puedan establecer sus propios precios públicos, dentro de unos límites, en función de los intereses de la región. También apuntan a que deberían ser las propias universidades las que hagan el reparto de sus presupuestos entre docencia e investigación que más les convenga. en función del perfil de estas y de la función que desarrollen en la sociedad de su territorio.

5.2. MEJORAS EN LA EQUIDAD.

Parece ser la equidad la mayor comprometida en este asunto. Como ya hemos señalado, tras la entrada en vigor del RDL 14/2012 las tasas universitarias aumentaron. Escardíbul Ferrá y Pérez Esparrells (2013) apuntan que, con el fin de evitar situaciones sociales regresivas, un aumento de las tasas debe ir siempre acompañado de un buen sistema de ayudas a los estudiantes, aunque esto no siempre ocurra. Sin embargo, en España se han endurecido los requisitos, tanto académicos como económicos, para la concesión de becas desde el curso 2012-2013, como puede verse en el cuadro 5.2.1. Como se observa también en este cuadro, los requisitos académicos para la beca matrícula son menos exigentes que para el resto de las becas. Demostrando que se prefiere beneficiar a un mayor número de alumnos a costa de pérdidas en la equidad y la eficiencia.

Cuadro 5.2.1. Comparación de requisitos académicos del sistema de becas (2011/2012-2018-2019).

Rama de conocimiento	Porcentaje de créditos a superar en el curso anterior		
	2011-2012	2018-2019 (1)	2018-2019 (2)
Artes y humanidades	80%	90%	90% y 6,5
Ciencias	80%	65%	80% y 6
Ciencias sociales y jurídicas	80%	90%	90% y 6,5
Ciencias de la salud	80%	80%	80% y 6,5
Ingeniería y arquitectura	60%	65%	65% y 6

(1) Solo beca matrícula

(2) Beca de matrícula y las cuantías ligadas a la renta, a la residencia y la variable. Porcentaje más nota media de las asignaturas superadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las convocatorias del MECD (2011 y 2018)

En el curso 2011-2012 existían más modalidades de becas, como becas para material, transporte, desplazamiento en función de los kilómetros de distancia, etc. Pero vamos a centrarnos en las que tienen su correspondencia en el sistema actual (residencia y renta) y que, a su vez, tienen un mayor peso (obviando la beca matrícula que cubre el total del coste de esta): Si agregamos las becas residencia y renta, en la actualidad la cuantía de ambas asciende a 3.100€. Mientras que en el curso 2011-2012 ascendían a 6.056€. Esta diferencia se ve atenuada en parte por las becas variables del actual modelo. La beca variable es distinta para los diferentes solicitantes y resulta de la ponderación de la nota media del expediente del estudiante y de su renta familiar.

Por último, los límites de los umbrales de renta no se han modificado, pero se han repartido en una escala de menos tramos. En la actualidad hay 3, mientras que en el

curso 2011-2012 había 5. De modo que, no se observan diferencias en cuanto a los requisitos de renta (en las becas residencia, renta y matrícula) aunque se hayan modificado los umbrales.

Este endurecimiento de los requisitos, así como la disminución de las cuantías, no parece corresponderse con cuestiones equitativas, menos aún en un contexto de aumento de las tasas universitarias. Parece responder a motivos de estabilidad presupuestaria. Los gobiernos deberían velar por un sistema equitativo y asegurarse de que ningún estudiante no puede acudir a la universidad por razones económicas. Levin y Moreno (1983) parece que ya dieron con una solución parcial, los derechos de educación superior (DES). Si bien no afirmaban que la distribución de la renta sería más equitativa, al menos sí que mejoraría la distribución de oportunidades. Explicaré a continuación en qué consistía esta propuesta.

Los DES están compuestos de los ya mencionados préstamos-renta y de becas estatales. Que pese más uno u otro en su composición dependerá, principalmente, de los recursos económicos del estudiante y su familia. De modo que, los estudiantes que no contasen con recursos para financiar sus estudios superiores tendrían un DES compuesto únicamente por becas. En el otro extremo estarían los estudiantes de rentas altas. Sus DES se basarían solamente en préstamos-renta (en el caso de que fuesen solicitados). En la situación intermedia encontraríamos diferentes posibles proporciones entre becas y préstamos. Además, los DES también podrían adaptarse a las preferencias de las CCAA. Estas podrían incentivar mediante los DES los grados que consideren de mayor importancia social en su región. Los DES también deben tratar de igualar las oportunidades de los estudiantes que tienen que desplazarse a las ciudades para realizar sus estudios, debido a los costes de alojamiento y transporte en los que incurren.

Calcular la cuantía de un DES no parece tarea fácil. Se deben conocer, además de todos los costes de ofrecer el servicio, los costes de oportunidad de cada alumno.

Valorar correctamente los niveles de renta mínima y máxima tampoco es un asunto menor, ya que puede haber individuos que estén por encima de esa renta mínima teórica para el Estado pero que realmente sus ingresos no le permitan acceder al sistema universitario si su educación no está totalmente becada.

Levin y Moreno concluyen:

En términos de equidad social, podría parecer que una universidad barata para todos es beneficiosa también para todos, pero eso no es necesariamente cierto. La educación superior en España está necesitando elevar su calidad y sus oportunidades de acceso, y ese doble objetivo sólo puede lograrse mediante una elevación de los recursos (Levin y Moreno, 1983, p. 61).

El modelo de los DES, aun siendo una alternativa más equitativa, no parece la mejor solución. Los beneficios que obtiene toda la sociedad de la educación superior de los individuos de mayor renta, los cuales estarían pagando íntegramente los costes de esta, no se están teniendo en cuenta. Desde mi punto de vista, esta situación podría desplazar a los estudiantes de rentas altas a las universidades privadas ya que sus costes no serían más altos y puede que encontrasen otros incentivos. En esta hipotética situación, el sistema sería insostenible. Ya que las rentas altas no estarían contribuyendo a la financiación de la educación universitaria de las rentas bajas y, por tanto, los costes para el sector público aumentarían nuevamente.

En un contexto en el que el grueso de la financiación universitaria debe ser soportado por el sector público, pero en el que es necesario un aumento de las tasas universitarias, el modelo sugerido por Levin y Moreno se podría aplicar a la parte que es financiada por los estudiantes y sus familias, esto es, a los precios públicos, así como al resto de gastos en los que incurren (alojamiento, transporte, material escolar, etc.). De esta forma, los estudiantes de rentas altas que lo desearan tendrían un DES para cubrir sus costes formado exclusivamente por préstamos-renta, mientras que, para garantizar la equidad del sistema, las becas cubrirían íntegramente los costes de las rentas bajas. Serviría entonces para mejorar el actual sistema de becas que parece ser insuficiente y que sigue dejando fuera a las rentas más desfavorecidas. Pongamos un ejemplo representativo de como el actual sistema de becas es ineficaz.

Dese el caso de una familia que tiene como miembros computables a la madre y un estudiante de economía:

La madre no tiene estudios superiores y, por tanto, tiene un trabajo no cualificado en el que obtiene unos rendimientos de 15.000€ (unos 1.250€/mes brutos). Además, esta familia vive en un pueblo lejos de la ciudad, por lo que el estudiante tendrá que alquilar un piso durante el curso escolar. Estas cantidades corresponderías a unos 11.400€, aproximadamente, de base imponible general, que es la utilizada para determinar la renta computable en la última convocatoria de becas del curso 2018-2019. Esto es, la

familia estaría en el umbral 2 de la renta según la convocatoria, ya que se trata de una familia de dos miembros y su renta es de 11.400€.

Al estar dentro de los límites del umbral 2, este estudiante podrá obtener una beca matrícula y una cuantía fija ligada a la residencia del estudiante de 1.500€. Al no estar dentro del límite del umbral 1, no podrá acceder a la cuantía fijada a la renta del estudiante de 1.600€. Para estar dentro del umbral 1 la renta de esta familia no debería exceder los 7.278€ de base imponible, y, permítanme el atrevimiento, parece difícil que dos personas puedan subsistir con unos rendimientos del trabajo inferiores a los que ya tiene la familia del modelo. Por otro lado, no parece que esta madre vaya a poder ayudar mucho al estudiante con el sueldo que tiene así que, los 1.500€ que recibe de beca por residencia tampoco parecen suficientes para cubrir los gastos alquiler de todo un curso escolar (sin entrar en otros muchos de los gastos en los que incurre).

En esta situación, el estudiante se plantea la opción de buscar un trabajo que pueda compatibilizar con sus estudios. Suponiendo que lo encuentre, ahora este estudiante deberá hacer un esfuerzo extra, ya que contará con menos horas para estudiar que muchos de sus compañeros, pero no puede bajar su rendimiento académico. Si quiere obtener nuevamente una ayuda el año siguiente deberá haber superado con éxito al menos el 90% de los créditos, esto es, sólo podrá suspender una asignatura y, además, tener una nota media en las asignaturas que haya superado de mínimo 6.5 puntos.

Si además el estudiante quiere estudiar un máster no habilitante, tendrá que tener una nota en el expediente de su grado superior a un 7 para poder optar a una beca. Si tenemos en cuenta que este alumno de renta baja ha tenido que compatibilizar sus estudios con trabajar, no parece tarea fácil conseguir un rendimiento por encima de la media.

En definitiva, con menos tiempo para estudiar, a los alumnos becados se les exige un mayor rendimiento académico. De modo que parece que compatibilizar estudios con trabajo, debería ser un factor a tener muy en cuenta en el sistema de becas. Ya que debería premiar a estos estudiantes para los que el sistema es insuficiente en lugar de vetarlos.

En este ejemplo se observan claramente los retos todavía pendientes de la financiación del sistema universitario: dificulta la movilidad intergeneracional y resulta insuficiente

el aporte que hace para solucionar el problema de acceso a la universidad de los individuos de zonas rurales y de menores rentas.

A continuación, detallaré los aspectos más importantes que deberían mejorarse del sistema, desde mi punto de vista, en este sentido:

- Para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a las universidades, de los estudiantes de zonas rurales o de los que por otras razones tienen que desplazarse a otra ciudad, las becas por residencia deberían ajustarse al coste real del desplazamiento. Los 1.500€ actuales no son ni un 50% de este coste real. La cantidad recibida podría variar sobre todo en función de la ciudad de destino y del coste del alquiler en esta.
- Para apoyar la movilidad intergeneracional se deberían ajustar los umbrales existentes. El umbral 1 se ajusta bastante poco a la realidad. Es difícil pensar que una familia con ese nivel de renta se plantee que sus hijos estudien en la universidad. De modo que, habría que aumentar este nivel de renta mínima. Además, habría que revisar la amplitud del umbral 2 ya que los situados en el límite superior tienen tres veces más renta que los situados en el límite inferior, por lo que no parece equitativo que reciban lo mismo. En este sentido, el umbral 2 podría ser dividido en varios tramos, aumentándose así el número de umbrales existentes.
- Actualmente, únicamente las rentas que están dentro del umbral 1 pueden optar a la beca ligada a la renta del estudiante y esta, además, es una cuantía fija. Con la nueva escala de umbrales, dicha beca dejaría de ser una cuantía fija y pasaría a variar en función del nivel de renta, de forma progresiva.
- Solucionadas todas las desigualdades económicas, ¿se podrían mantener los requisitos académicos actuales? A mi parecer, debería ser revisado el requisito de créditos superados con éxito, para acceder de nuevo a la beca en cursos posteriores, en titulaciones en las que el porcentaje de aprobados está muy por debajo. Además, en el caso de estudiantes que trabajen se debería valorar esta situación positivamente.

En el actual sistema de becas, las becas de matrícula son las más favorecidas, ya que están cubiertas hasta el umbral 3 de renta. En el caso de los estudiantes que están fuera del sistema de becas, también las universidades suelen dar facilidades en el pago de las matrículas, permitiendo fraccionar los pagos a lo largo del curso. Por lo que creo que la

desigualdad es muy superior atendiendo a los criterios de residencia, ya que la cuantía de esta beca es insuficiente y, además, solo son otorgadas a las rentas de los umbrales 1 y 2. Lo mismo ocurre con el criterio de renta, esta ayuda solamente se da a los estudiantes que se encuentran dentro del umbral 1.

Siguiendo con el ejemplo anterior, una familia de iguales características (madre e hijo), que viva en la misma ciudad donde se imparten los estudios y que tenga una renta computable de hasta 24.089€, no tendrá que pagar las tasas universitarias. Esta familia tiene más del doble de renta que la de nuestro ejemplo (y tres veces más que las rentas del límite inferior del umbral 2) y la única diferencia entre ambas son los 1.500€ que recibiría el alumno por residencia distinta.

Esta situación refleja cómo se están centrando los esfuerzos en que un mayor número de estudiantes se beneficien de no pagar tasas universitarias (hasta umbral 3). Pero parece ser que, como hemos comentado anteriormente, a coste de una mayor desigualdad en el acceso para los estudiantes que no residen en las ciudades y/o proceden de entornos familiares de renta baja.

También son necesarios más esfuerzos para promover la movilidad intergeneracional como demuestran los datos de la OCDE (2017). El porcentaje de la población de entre 18-24 años con padres sin estudios universitarios es de un 65%, mientras que la proporción de personas entre 18-24 años que accede a estudios de grado cuyos padres no tienen estudios terciarios es del 47% (en media en los países de la OCDE). De los adultos entre 30-44 y 45-59 años que no son estudiantes tenemos los siguientes datos para España:

Cuadro 5.2.2.: Nivel de educación alcanzado en adultos según el nivel de estudios de sus padres (2014).

	Nivel educativo alcanzado					
	% de adultos		Inferior a terciaria		Terciaria	
	30-44 años	45-59 años	30-44 años	45-59 años	30-44 años	45-59 años
Ambos padres con nivel educativo < E. terciaria	88% (1)	93% (1)	68% (2)	78% (2)	32% (2) (3)	22% (2)
Uno de los padres ha alcanzado la E. terciaria	12% (1)	7% (1)	27%	27%	73% (3)	73%

(.) datos utilizados en las conclusiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2017).

De estos datos podemos sacar conclusiones tanto positivas como negativas desde el punto de vista de la movilidad intergeneracional:

Positivas:

- (1) Los padres de estos adultos han mejorado su nivel de estudios ya que cada vez la proporción de adultos cuyos padres tienen un nivel educativo inferior a la educación terciaria es menor. De la misma forma, también es mayor el porcentaje de adultos en los que al menos uno de sus padres dispone de educación terciaria. Por tanto, cada vez una mayor población alcanza un nivel de estudios superior.
- (2) Cada vez una mayor proporción de adultos cuyos padres no han alcanzado la educación superior alcanza la educación terciaria. Por contra, una menor proporción de estos adultos mantiene el mismo nivel de estudios que sus padres.

Negativas:

- (3) Mientras que la mayoría (un 73%) de los adultos con al menos uno de sus padres con educación terciaria alcanza el mismo nivel que sus padres; tan solo un tercio de los adultos cuyos padres no tienen estudios superiores ha logrado alcanzar la educación terciaria. Por lo que podemos concluir que esta variable (nivel de estudios de los padres) es determinante en el acceso al sistema universitario.

Si bien, como hemos comentado anteriormente, los DES no parecían el modelo óptimo, sí que podrían utilizarse para cubrir la partida de las tasas académicas. En un contexto de subida de estas tasas, los estudiantes de rentas más altas financiarían en parte las becas de las rentas bajas. Y las rentas intermedias que superan los umbrales de las becas, pero que podrían verse fuera del sistema universitario, podrían beneficiarse en una proporción de becas y otra de préstamos-renta bien diseñados.

5.3. OTRAS FUENTES DE FINANCIÓN PRIVADA

Escardíbul Ferrá y Pérez Esparrells (2013) apuntan que, en la búsqueda de ingresos extras por parte de las universidades públicas, la financiación a través de fondos privados de carácter filantrópico tales como el *fundraising* son clave. Los autores definen este término como:

La búsqueda de recursos económicos de origen privado, voluntarios y eventuales (mecenazgo y patrocinio), (...) que respondan a motivos filantrópicos y de

interés por la institución de educación superior, conformando una fuente de financiación complementaria basada en la entrega de donaciones (condicionadas o no) destinadas a la financiación de nuevos proyectos. Estas donaciones han de ser entregadas a las universidades y las diferentes instituciones que las componen, o a sus fundaciones, por parte de antiguos alumnos, fundaciones, empresas u otras organizaciones comprometidos con los valores, objetivos y resultados de la institución universitaria. (Escardíbul Ferrá y Pérez Esparrells, 2013, p.10).

Esta financiación alternativa se basa en el apoyo de los grupos de interés, o *stakeholders*, por lo que es necesario motivar unos objetivos comunes para promover la alianza entre las partes.

Por un lado, la colaboración universidad-empresa es una vertiente de *fundraising* muy desarrollada en las grandes universidades europeas, las cuales mediante contratos transfieren sus investigaciones y conocimiento al sector privado. La estructura del tejido productivo español, en la que predomina el sector servicios, dificulta esta transferencia, ya que está formado en su mayoría por pymes que no son capaces de desarrollar los procesos de I+D,

Por otro lado, en Estados Unidos hay una cultura más arraigada de filantropía. A nivel europeo, existe gran diferencia en este aspecto entre países, principalmente, en función de los sistemas fiscales que estos poseen. En el contexto español, no hay tradición filantrópica en términos generales, por lo que será necesario un gran trabajo de concienciación que, además, para despegar, necesitará de un fuerte compromiso por parte de rectores y personal investigador con los *stakeholders*.

Para impulsar este modelo de financiación filantrópica en España será clave la gestión de los gobiernos, quienes, mediante una mejora fiscal de estas donaciones, podrían incentivar su desarrollo. En pocas universidades españolas se ha desarrollado el *fundraising*. Solo es destacable el caso de universidades privadas, como la Universidad de Navarra y la IE University, vinculadas con sus Escuelas de Negocio. Sin embargo, algunas universidades públicas españolas (la Universidad Carlos III de Madrid, la Universidad Politécnica de Cataluña y la Universidad de Córdoba, entre otras), ya se han dado cuenta de la importancia de esta fuente de financiación para su futuro y están lanzando campañas de captación de fondos.

CONCLUSIONES.

El análisis realizado en este trabajo permite derivar algunas propuestas de cara a la mejora del sistema de financiación de las universidades públicas.

La solución no parece ser reducir la aportación pública al sistema universitario, ya que se encuentra por debajo de la media de los países de nuestro entorno, sino subvencionar en menor medida las tasas universitarias en favor de las mejoras de eficiencia y equidad propuestas.

Por un lado, una mayor contribución de los estudiantes, mediante un aumento de las tasas, y de otras entidades privadas a los costes de esta educación estaría justificada por el elevado retorno sobre todo vía ingresos de la educación universitaria, siempre que existan mecanismos, como un sistema fuerte de becas, que garanticen el acceso con independencia de la situación económica de los estudiantes.

Por otro lado, el sistema de becas bien diseñado debería tener en cuenta los costes de oportunidad de las rentas bajas y los costes reales de desplazamiento. Además, con un buen sistema de becas que cubriese los costes de desplazamiento, se favorecería la movilidad de los alumnos a las mejores universidades, con la consecuente mejora de la eficiencia del sistema.

Otro aspecto a considerar es que las universidades deberían poder establecer unos precios públicos diferenciados, dentro de unos límites fijados por los gobiernos regionales y el gobierno central. Por último, los gobiernos tienen la misión de, por un lado, seguir potenciando los contratos-programa y, por otro, favorecer la captación por parte de las universidades de fondos privados.

En esta situación, los recursos del sistema universitario mejorarían por varias vías: aumento de los ingresos por la subida de las tasas universitarias; disminución del gasto por las ganancias de eficiencia de un sistema mejor gestionado y más transparente; y búsqueda de otras fuentes de financiación privada. En suma, un sistema universitario público sostenible, más independiente, con calidad docente e investigadora, que premia la consecución de los objetivos y que garantiza la igualdad en el acceso a todos los individuos.

BIBLIOGRAFÍA.

ALBERT VERDÚ, C. Y ROIG COTANDA, J.M. (2011). “La financiación de la educación superior”, en *Lecturas sobre economía de la educación*, Ministerio de Educación. Gobierno de España.

DE LA TORRE, E.M., PÉREZ ESPARRELLS, C. Y GÓMEZ SANCHO, J.M. (2018): “Are there different funding profiles among Spanish public universities?”, ponencia presentada a las XXVII Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. Accesible en: <http://2018.economicsofeducation.com/user/pdfsesiones/228.pdf>

ESCARDÍBUL, J.O. Y OROVAL, E. (2012): “Precios públicos universitarios: análisis y propuestas de reforma en su previsible evolución”, ponencia presentada a las XXI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. Accesible en: <http://2012.economicsofeducation.com/user/pdfsesiones/061.pdf>

ESCARDÍBUL FERRÁ, J.O Y PÉREZ ESPARRELLS, C (2013): “La financiación de las universidades públicas españolas. Estado actual y propuestas de mejora”, *Revista de educación y derecho*, nº 8.

HERMANNSON, K., LISENKOVA, K., LECCA, P., MCGREGOR, P. G. and SWALES, J. K. (2017): “The external benefits of higher education”. *Regional Studies*, 51(7), pp. 1077-1088.

LEVIN, H.M. Y MORENO, J.L. (1983): “Financiación de la educación superior y equidad social: Préstamos-renta vs DES”, *Información comercial española, Revista de Economía*, nº 601, pp. 49-62.

MARTÍNEZ, J.A. Y PÉREZ ESPARRELLS, C. (2013): “La financiación de las universidades públicas españolas: un instrumento para el cambio”. Accesible en: portal.uned.es/pls/portal/url/ITEM/EA5647EA29F86A7FE040660A39704916

ME (2011). *Convocatoria becas curso 2011-2012. Orden EDU/2098/2011*. Accesible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/07/27/pdfs/BOE-A-2011-12952.pdf> (consultado en septiembre de 2018).

MECD (2011): *Estadística de precios públicos universitarios. Curso 2011-2012*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

MECD (2016): *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2015-2016*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

MECD (2017): *Informe 2017 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2015-2016*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

MECD (2017): *Estadística de precios públicos universitarios. Curso 2017-2018*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

MECD (2018). Convocatoria becas curso 2018-2019. Accesible en: https://academico.unizar.es/sites/academico.unizar.es/files/archivos/becas/MECD/General/2018/convgeneral2018_2019.pdf (consultado en septiembre de 2018).

OECD (2017). *Education at a Glance 2017*. OECD indicators. París: OECD.

PÉREZ ESPARRELLS, C. (2004). “La educación universitaria en España: el vínculo entre financiación y calidad”, *Revista de Educación*, nº 355, pp. 305-316.

Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

ROSEN, H. S. (2007). *Hacienda Pública*, Madrid: Mc Graw Hill.